

COOPERACIÓN DESCENTRALIZADA

en Centroamérica y su contribución a la articulación entre gobiernos locales y Sociedad Civil (Primera parte)

*Manuel Ortega Hegg
Alberto Enríquez V.*

El objetivo principal de estas notas es ofrecer un análisis estructurado sobre las diferentes políticas, prácticas e instrumentos mediante los cuales los gobiernos locales centroamericanos se relacionan con la sociedad civil de su territorio, vinculada a actividades de cooperación internacional.

Aproximación conceptual: articulación, sociedad civil, cooperación descentralizada

Articulación

De manera general, el concepto de articulación se refiere a la unión y organización de los distintos elementos de un todo, de manera que éste quede ordenado y equilibrado.

En el caso del Estado, la articulación se conoce como un proceso de coordinación y aún de concertación, entre las mismas administraciones públicas; pero también entre el Estado y el espacio público no estatal (espacio de la sociedad civil) y el llamado sector privado. En este caso, la articulación más que un proceso técnico es un proceso político, que busca cambiar correlaciones de fuerzas para alcanzar objetivos de interés de los actores en relación.

En el caso de la articulación al interior del Estado, ella puede darse en dirección vertical, es decir, practicarse como coordinación entre niveles diferentes de administraciones públicas (por ejemplo, nacional, regional, municipal); y horizontal, como coordinación entre administraciones públicas del mismo nivel.

La particularidad de la articulación entre administraciones públicas, sea horizontal o vertical, es que en un régimen democrático la relación no se establece en términos jerárquicos o de subordinación, sino de autonomía mutua, y, por tanto, de coordinación entre iguales. La articulación gobiernos locales-gobierno central no sólo es importante para garantizar mayor eficacia y eficiencia en la gestión estatal, sino también porque lo local se encuentra sobredeterminado por otros espacios centrales de poder, y los actores locales deben tener la capacidad de incidir en las decisiones de esos espacios que influyen en su gobernabilidad y desarrollo.

En la articulación con otros actores no estatales sobresale aquella con la sociedad civil, con el sector empresarial, y con actores externos como la cooperación internacional.

En el caso de la articulación al interior del Estado y sus diferentes administraciones, la tendencia predominante a superar consiste en el funcionamiento frecuentemente feudal de cada una de las administraciones sectoriales del gobierno central, así como la orientación subordinante de sus relaciones con otras administraciones públicas subnacionales. En Centroamérica, estas relaciones tienden a ser conflictivas cuando las administraciones públicas resultan ser de diferente signo político.

Sociedad civil

Partimos de que el concepto de sociedad civil engloba una gama de organizaciones y estructuras no comerciales y no estatales, en las cuales los individuos buscan lograr objetivos e ideales compartidos. Por ello, el concepto no puede ser referido sólo a las organizaciones no gubernamentales u ONG, aunque las incluye.

La sociedad civil juega distintas funciones relacionadas con la democracia y la gobernabilidad, el desarrollo, el empoderamiento ciudadano y el control social. Todos estos roles se han considerado de interés para la cooperación internacional.

Cooperación descentralizada

La definición más amplia de cooperación descentralizada podría formularse diciendo que es toda aquella cooperación cuyas acciones tienen como destino al gobierno local y a los entes comunitarios locales --por ejemplo, la cooperación de una agencia gubernamental u ONG del centro, con un gobierno local de la periferia--.

La definición más estrecha sería aquella que comprende el conjunto de acciones de cooperación pública directa, que realizan en el ámbito internacional los gobiernos locales y regionales dentro del ámbito de sus competencias. Esta definición enfatiza que la particularidad de la cooperación descentralizada descansa en ser distinta de la cooperación

tradicional de los Estados nacionales, y en que se realiza a través de una relación directa entre gobiernos locales, es decir, que implica activamente a entes gubernamentales descentralizados en los dos polos de la relación (por ejemplo, un gobierno local del centro y un gobierno local de la periferia). No excluye a otros sujetos siempre y cuando tengan carácter local.

Sin embargo, la definición dominante de cooperación descentralizada es la definición que hemos denominado como más amplia, y tiene como base la práctica más frecuente de

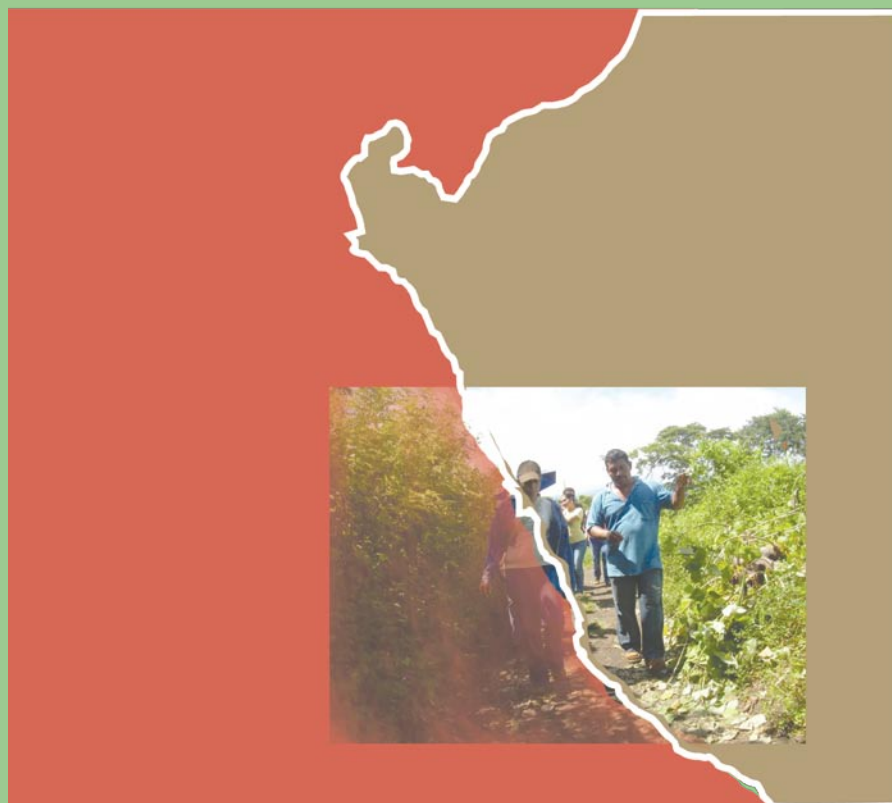
intermediación de las ONG en esa relación, asumiendo éstas una función canalizadora de fondos.¹ No obstante, la definición estrecha considera no sólo a los agentes en relación, sino también la manera de hacer cooperación (descentralizada y descentralizante hacia los otros actores locales), y un diseño y un proceso objetos de la cooperación coherente con el hecho de

emergencia de los gobiernos locales en el escenario internacional a través de la cooperación descentralizada puede potenciar esta articulación. Ello es así dado que la cooperación descentralizada tiene como una de sus particularidades el ser territorial. En efecto, los gobiernos locales tienen como ventaja el principio de cercanía: son las administraciones más cercanas

a la población, y, por tanto, más sensibles a las necesidades del desarrollo local. Su arraigo territorial es una especificidad vinculada a su ventaja de vecindad. Ello le permite involucrar a otros actores locales, haciendo más amplio y denso el tejido de relaciones con ONG, universidades, empresas, escuelas, hospitales, etc. Este arraigo local no sólo favorece la apropiación y sostenibilidad de las acciones por parte de los actores locales, sino que también establece un cimiento más democrático de la

cooperación descentralizada.

El hecho de que los gobiernos locales asumen el liderazgo de la cooperación descentralizada permite, precisamente, la movilización de un amplio abanico de actores sociales locales, ofreciéndoles un marco de actuación coherente y sometida al control de la ciudadanía. En otras palabras, la cooperación descentralizada tiene la virtud de poder promover o fortalecer una relación amplia entre los gobiernos locales y otros agentes sociales locales, especialmente una relación muy directa con la ciudadanía,

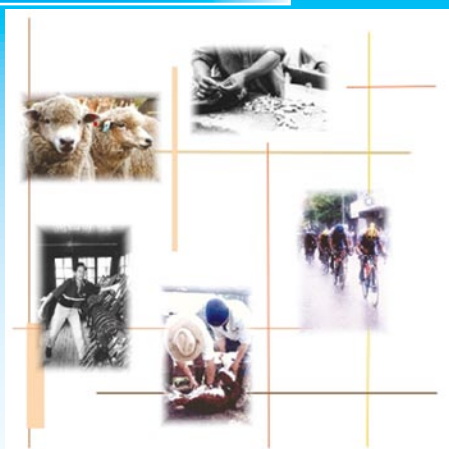


la descentralización.

No obstante, en la actualidad se tiende a favorecer prácticas y acciones de cooperación descentralizada que suponen al municipio o entidad local como un sujeto activo de la cooperación al desarrollo, y no sólo como una mera entidad financiadora o ejecutora de proyectos.

Articulación gobierno local-sociedad civil y cooperación descentralizada

La articulación gobierno local-sociedad civil suele facilitarse en el espacio local por la cercanía de sus actores. La



que permite un mejor control y una mayor implicación y participación desde abajo, lo que imprime mayor profundidad y sostenibilidad a los procesos de desarrollo local.

Algunas experiencias centroamericanas en articulación de gobiernos locales con sociedades civiles, y el rol de la cooperación descentralizada

En Centroamérica, después de los Acuerdos de Paz que se produjeron en la década de los 90, uno de los fenómenos más relevantes observados ha sido el de la presencia que gradualmente han ido conquistando los municipios en todos los países, como espacios y sujetos del desarrollo y de la construcción democrática. Conjuntamente con esa presencia nacional, ellos han venido ocupando también espacios en el ámbito internacional. En algunos casos, como el de Nicaragua, esa presencia internacional de los municipios fue previa a los Acuerdos de Paz, pues se dio precisamente durante el conflicto armado que se mantuvo durante toda la década de los 80 del siglo recién pasado.

La irrupción de los gobiernos locales como nuevos actores políticos nacionales e internacionales ha coincidido con la necesidad creciente de reformas que han apuntado a

la descentralización de los Estados que favorecen el fortalecimiento de este actor, y con la multiplicación de experiencias y procesos de desarrollo local, donde la concertación, la articulación entre los principales actores territoriales, y la participación ciudadana, se han puesto a la orden del día.

Existe una amplia experiencia de cooperación descentralizada, particularmente en la Nicaragua sandinista, que inicia estas relaciones desde los años 80 del siglo recién pasado. Los casos más paradigmáticos han sido las experiencias de los hermanamientos de ciudades, algunas de las cuales han ido evolucionando desde la solidaridad política militante hasta la cooperación descentralizada como relación entre socios.

Experiencias de articulación gobiernos locales y sociedades civiles en Centroamérica

La debilidad con que se han encontrado estos procesos de articulación vinculados a cooperación descentralizada, es que aún no hay una visión de desarrollo local generalizada, sino que prevalece una visión clientelar o instrumental en las relaciones de los gobiernos locales con la sociedad civil, y un enfoque asistencial o de ayuda tradicional al desarrollo en la cooperación, pues para muchos gobiernos locales, toda cooperación --incluyendo la descentralizada-- se reduce a buscar fondos para hacer obras visibles que permitan ganar votos. Ese mismo enfoque suele estar detrás de las acciones de los socios cooperantes, lo que conspira contra el desarrollo de acciones de poca o ninguna visibilidad, como los procesos de fortalecimiento institucional,

la creación de capacidades, los intercambios de experiencias, y los procesos de empoderamiento y de construcción de ciudadanía.

Una estrategia favorable a todos los actores debería combinar obras de infraestructura visibles con procesos menos visibles, pero estratégicos, de fortalecimiento y de creación de capacidades de actores, fortalecimiento institucional, empoderamiento de actores y construcción de ciudadanía, como hemos visto que se practica ya en algunos municipios centroamericanos, por impulso de algunos programas de cooperación descentralizada. En estas notas, centraremos nuestra atención en este tipo de experiencias.

Ampliación de relaciones y articulación de actores. Aunque de manera desigual, los municipios centroamericanos han venido ganando presencia nacional y han ampliado sus relaciones internacionales con gobiernos locales, ONG, y aun organizaciones ciudadanas del exterior. Esta nueva realidad ha supuesto la intensificación de relaciones a nivel local, nacional e internacional. Acorde con la importancia creciente de los municipios en el escenario nacional e internacional, se han venido produciendo acercamientos a instituciones y organizaciones que, en algunos casos, han logrado articularse alrededor de la problemática local, como universidades, ONG de investigación, incidencia y desarrollo. Sin embargo, no en todos los municipios centroamericanos se suelen desarrollar esta densidad de relaciones y de articulaciones. Es posible observar cómo los municipios con mayor desarrollo en cooperación descentralizada son, a la vez, aquellos

donde se observa mayor articulación y participación ciudadana.

Mecanismos de articulación. Los mecanismos de articulación más comunes suelen ser aquellos institucionalizados en las leyes, como los Consejos de Desarrollo Municipal (CDM) en Nicaragua--aunque actualmente han sido dejados

de lado en una buena parte de los municipios, por los llamados

Gabinetes de Poder Ciudadano (GPC), menos plurales que los CDM--, los cabildos abiertos y las asambleas ciudadanas.

El primero es un

mecanismo permanente de participación, y, los otros, mecanismos eventuales. No obstante, la articulación no termina ahí. Suele haber otros procesos de mecanismos ad hoc, como lo han sido algunos diseñados especialmente para la elaboración de los planes estratégicos municipales, dada la complejidad, amplitud y duración de estos procesos.

La tendencia tanto de los gobiernos locales como de la cooperación ha sido utilizar mecanismos eventuales de consulta, y menos los mecanismos más permanentes. No obstante, desde hace algunos años, en países como Nicaragua había cobrado importancia la activación de los Consejos de Desarrollo Municipal y Departamental de manera más sistemática. En algunos casos, estas instancias de articulación contaban con el apoyo y acompañamiento de ONG internacionales y representantes de ciudades y de

organizaciones hermanadas con municipios nicaragüenses, como es el caso de Estelí, León y Chinandega.

Instrumentos de articulación. El instrumento de articulación más importante de todos los actores del territorio ha sido cada vez más frecuentemente el Plan de Desarrollo del Municipio, tanto por la oportunidad que abre de concertar

intereses diversos como por su relación con el presupuesto anual o multianual de cada gobierno local. Cabe indicar que la participación del sector empresarial es muy variable, y tiende más bien a ser aún muy limitado. Algunas políticas de cooperación, como la coordinada por el Consejo de Hermanamientos Holanda-Nicaragua, pretenden, precisamente, fortalecer y articular actores claves del territorio, incluyendo el sector privado local. Otros actores han venido abriendo espacios a su participación local, como las mujeres, los niños, los jóvenes, y los grupos étnicos.

Políticas de articulación. Los gobiernos locales centroamericanos no suelen tener políticas específicas de relación con sus sociedades civiles locales vinculadas con actividades de cooperación internacional. Suelen

aplicar las mismas políticas de participación diseñadas de manera general para regular la relación con los ciudadanos de la localidad. Los municipios con más experiencia en el campo internacional y más desarrollo de relaciones suelen tener oficinas de relaciones internacionales vinculadas a oficinas de promoción de la participación ciudadana, como es el caso de Estelí o de León, en Nicaragua, o de Santa Tecla, en

El Salvador. Cabe indicar que las políticas subyacentes a las relaciones más frecuentes de los gobiernos locales con sus sociedades civiles locales suelen orientarse bajo una lógica más bien clientelar e instrumental.

Prácticas frecuentes de articulación. Las prácticas más frecuentes de los gobiernos locales de Centroamérica con la sociedad civil de sus territorios, vinculadas a actividades de cooperación

internacional descentralizada, tienen que ver con procesos de consulta para legitimar acciones de gobierno y ejecución de proyectos. Las prácticas que implican deliberación han sido menos frecuentes, y suelen darse en espacios más permanentes de concertación, como los Consejos Municipales o Departamentales de Desarrollo (CDM o CDD) en Nicaragua, o los Consejos Ciudadanos de Desarrollo (CCDL) en El Salvador, o en ocasiones más excepcionales, como en los momentos de elaboración o de actualización de planes de desarrollo del territorio.

